

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP MASYARAKAT
YANG DIWAJIBKAN MEMBUAT SURAT
PERNYATAAN PENGALIHAN HAK ATAS TANAH
YANG TERKENA RENCANA JALAN DI KOTA
MALANG**

JURNAL



Oleh :

Enny Rahaju Widjajanti

Nim : 146010202111024

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2016**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP MASYARAKAT YANG
DIWAJIBKAN MEMBUAT SURAT PERNYATAAN PENGALIHAN HAK
ATAS TANAH YANG TERKENA RENCANA JALAN DI KOTA
MALANG**

Enny Rahaju Widjajanti¹, Iwan Permadi², Nurini Aprilianda³

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono Nomor 169, Malang 65145, Telp (0341) 553898, Fax (0341)
566505
Email: andria_tara@yahoo.co.id

Abstract

Procurement of land for implementation of road construction generally through land acquisition. The way land acquisition is carried out by the parties concerned through the sale or waiver before the competent authority by granting indemnity form and the size is determined by consensus, so that it can meet the elements of the feasibility and fairness as stated in the rules on land procurement for development in Indonesia. But existence of requirements that oblige those on the lands affected by the plan to make a statement of transfer of land rights in the manufacture of building permits in Malang, potentially harm the principle of fairness and the principle of legal certainty. To protect these communities from the possible consequences if they do refusal to make a statement that, the authors conducted this study with the aim to identify and analyze legal effect on people who do not make a statement on acquisition of land exposed to the street plan and to know and analyzing the various forms of legal protection of land rights from then to address the issues discussed here, the authors use the normative legal research methods and using the approach legislation. Finally, it was concluded that for people who do not make a statement on acquisition of land exposed to the street plan in Malang that the legal consequences either criminal or civil does not actually exist. Because the requirement is simply an administrative requirements in the manufacture of building permits. While the forms of legal protection has been set at Act 1945 which stated in Article 28 paragraph 4 and the letter h Article 9, paragraph 2 of Law No. 2 of 2012.

Key words: Acquisition of land, legal protection, law

Abstrak

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan umum dilakukan melalui pembebasan tanah. Cara pembebasan tanah dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui jual beli atau pelepasan hak dihadapan pejabat yang berwenang dengan pemberian ganti kerugian yang bentuk dan besarnya ditentukan secara musyawarah, sehingga bisa memenuhi unsur kelayakan dan keadilan sebagaimana yang tercantum pada berbagai aturan tentang pengadaan

tanah untuk pembangunan di Indonesia. Tapi adanya persyaratan yang mewajibkan masyarakat yang tanahnya terkena rencana jalan untuk membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanahnya dalam pembuatan ijin mendirikan bangunan di Kota Malang, berpotensi menciderai asas keadilan dan asas kepastian hukum itu. Untuk melindungi masyarakat tersebut dari akibat yang mungkin terjadi bila mereka melakukan penolakan dalam membuat surat pernyataan itu, maka penulis melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum pada masyarakat yang tidak membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan serta untuk mengetahui dan menganalisa macam-macam bentuk perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. dan Kemudian untuk menjawab permasalahan yang dibahas di sini, maka penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dan dengan menggunakan pendekatan undang-undang. Akhirnya didapatkan kesimpulan bahwa bagi masyarakat yang tidak membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan di Kota Malang itu akibat hukumnya baik secara pidana maupun perdata sebenarnya tidak ada. Karena persyaratan itu hanya merupakan persyaratan administrasi dalam pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan. Sedangkan bentuk- bentuk perlindungan hukumnya telah diatur pada Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 28 huruf h ayat 4 dan pasal 9 ayat 2 UU No 2 tahun 2012.

Kata kunci: pengadaan tanah, perlindungan hukum, undang-undang

Latar belakang

Sebagai salah satu sumber daya alam, tanah dianggap menjadi salah satu komponen utama dalam menjaga keberlangsungan hidup manusia. Tanah merupakan modal dasar dalam melakukan pembangunan. Tanah pula yang menjadi suatu kehormatan bagi satu bangsa. Luas tanah yang tidak mungkin bertambah menyebabkan harga jual dari tanah itu menjadi membumbung tinggi akibat permintaan yang sangat banyak. Padahal negara harus pula mengelola tanah untuk hajat hidup orang banyak sebagaimana yang tertulis pada pasal 33 angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) serta wajib pula menjalankannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penerapan tersebut melalui hak menguasai negara.

Untuk menterjemahkan hal itu perlu dibuat aturan tertentu yang dapat mengakomodir segala kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat. Karena adanya kebutuhan tersebut, maka dibuatlah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai salah satu sarana dalam usaha mencapai tujuan dan cita-cita kemerdekaan. UUPA tidak menjelaskan pengertian pengadaan tanah beserta ketentuannya pertanahan di Indonesia. Namun dalam memenuhi kebutuhan tanah

untuk pembangunan itu dikenal adanya pembebasan tanah bagi pembangunan jalan. Pembebasan itu tidak akan menjadi persoalan bila persediaan tanah masih luas.

Agar momentum pembangunan dapat tetap terpelihara khususnya dalam pembangunan jalan, maka upaya hukum yang akan dilakukan pemerintah untuk mendapatkan lahan itu adalah dengan melakukan pengambilan tanah. Pengambilan tanah itu dilakukan pada subyek hukum baik perorangan maupun badan hukum. Dimana pelaksanaan pengadaan tanah itu harus dilakukan dengan mengacu pada rambu-rambu dari hukum yang berlaku. Sehingga bisa meminimalisir terjadinya konflik yang tidak diperlukan. Walaupun terkadang pemerintah terpaksa harus pula mengambil kebijakan yang tidak populer yaitu pencabutan hak atas tanah. Alasan dari tindakan pemerintah itu, kebanyakan terjadi karena kenaikan harga tanah yang membumbung tinggi, akibat adanya spekulasi tanah dalam mencari keuntungan pada setiap transaksi jual beli tanah yang menjadi sangat tidak masuk akal. Padahal jelas tindakan itu akan sangat mengganggu kelancaran pembangunan.

Guna mensiasati tindakan itu, maka pemerintah Kota Malang telah menerbitkan aturan bagi pemilik tanah yang terkena rencana jalan, yang berencana untuk mengurus Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) baik pada bangunan baru maupun bangunan lama yang berlaku dalam hal peningkatan status tanahnya, misalnya dari akte jual beli (AJB) menjadi sertifikat hak milik (SHM). Mereka harus bersedia mengisi dan menanda tangani blanko pernyataan kesanggupan untuk mengalihkan hak atas tanahnya kepada pemerintah Kota Malang, agar proses pembuatan IMB dan SHM dapat diteruskan. Bila mereka tidak bersedia melakukannya, maka proses pembuatan IMB dan SHM tersebut akan terkatung-katung, bahkan tidak akan bisa dilanjutkan sama sekali. Apalagi pemberlakuan IMB pada bangunan yang terkena rencana jalan tersebut hanya berlaku selama lima tahun saja. Kalau masa berlaku imb itu berakhir dan tanah tersebut belum dipergunakan untuk jalan, maka IMB itu baru bisa diperbaharui kembali. Semua hal itu tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Malang No 11 tahun 2004. Yang diperkuat oleh Perwali Malang Nomor 13 tahun 2006 dan Perwali Malang Nomor 8 tahun 2009. Wujud peraturan yang ada itu belum bisa

memberikan jaminan perlindungan hukum, keadilan dan kepastian hukum pada masyarakat yang terkena aturan tersebut.

Dari uraian di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dalam bentuk karya tulis yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Yang Diwajibkan Membuat Surat Pernyataan Pengalihan Hak Atas Tanah Yang Terkena Rencana Jalan Di kota Malang”. Dengan merumuskannya pada dua permasalahan yaitu apa akibat hukum apabila masyarakat tidak membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah yang terkena rencana jalan di Kota Malang serta bagaimana bentuk-bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat yang diwajibkan membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah yang terkena rencana jalan di Kota Malang. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta teknik analisis secara interpretasi, yaitu bahan hukum diinterpretasikan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada suatu norma-norma dan teori-teori ilmu hukum yang berlaku, sehingga pengambilan keputusan yang menyimpang seminimal mungkin dapat dihindarkan.

Pembahasan

A. Akibat hukum bagi masyarakat yang tidak membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah yang terkena rencana jalan di Kota Malang

Kota Malang sebagaimana kota-kota lain di Indonesia, juga berkembang dengan cepat. Berbagai kebutuhan masyarakat pun semakin meningkat terutama akan ruang gerak untuk melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri. Sejalan perkembangan tersebut di atas, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat di luar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang di sekitar daerah perdagangan, di sepanjang

jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawaannya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat, dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke-4, yang menyatakan “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”. Selanjutnya, dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.” Kalimat tersebut mengandung makna, Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki. Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tersebut dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah.

Apabila kita cermati secara seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya kerusakan dalam lingkungan hidup. Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban

negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Sejalan dengan fungsi tersebut, maka pembentuk undang-undang mengenai penataan ruang. Untuk lebih mengoptimalisasikan konsep penataan ruang, maka peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataanruang adalah Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakanundang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang.Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) adalah suatu rencana pemanfaatan ruang kota, yang berisikan rencana pembangunan kota yang terkait denganruang, sehinggatercapai tata ruang kota yang dituju dalam kurun waktu tertentu dimasa yang akan datang. Rencana program pembangunan kota disusun untuk 20 tahun ke depan dan dibagi dalam tahapan lima tahunan. Dalam hal ini, harus dipadukan pendekatan sektoral dan pendekatan regional (ruang).

Pada hakekatnya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kota Malang itu melalui tahapan-tahapan yang tidak jauh berbeda dengan yang telah diatur pada UU no 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunanuntuk kepentingan umum. Karena semua tindakan pengadaan tanah yang dilaksanakan di Kota Malang ini merupakan pengejawantahan dari undang-undang itu. Hanya saja yang menjadi pembedanya adalah munculnya sebuah surat pernyataan pengalihan hak atas tanah pada tanah yang terkena rencana jalan, yang diterbitkan oleh pemerintah Kota Malang. Dan yang menjadi dasar hukum penerbitan surat itu adalah Perda Kota Malang no 11 tahun 2004. Perda tersebut diperkuat oleh Peraturan Walikota selanjutnya disingkat Perwali Malang, Nomor 13 tahun 2006.Kemudian dipertegas dalam Perwali Malang Nomor 8 tahun2009. Perda ini sebenarnya hanya mengatur mengenai retribusi perijinan bangunan. Tetapi menjadi erat kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal ini pembangunan jalan. Dikarenakan adanya butir-butir persyaratan yang berkenaan dengan tanah yang terkena rencana jalan.Untuk lebih

memahaminya maka penulis akan menunjukan dua aturan persyaratan pembuatanIMB berdasarkan Perda no 11 tahun 2004 yang menimbulkan permasalahan di Kota Malang

adalah sebagai berikut :

- a. Pengisian formulir dan surat pernyataan bermaterai cukup tidak keberatan penyerahan /pengalihan hak penggunaan tanah untuk jalan bagi tanah yang terkena rencana jalan
- b. Masa berlaku IMB hanya dalam kurun waktu 5(lima) tahun, bila terdapat realisasi pembangunan jalan, maka IMB dicabut; tapi apabila dalam waktu 5 (lima) tahun, realisasi pembangunan jalan belum ada,maka IMB dapat diperbaharui kembali;

Dalam perda ini tidak menyebutkan adanya sangsi baik pidana maupun perdata, bilamana kemudian masyarakat yang tanahnya terkena rencana jalan tidak bersedia untuk membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah. Hal itu disebabkan bahwa aturan itu hanya merupakan sebuah persyaratan administratif dalam pembuatan IMB. Tapi karena itu merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang tanahnya terkena rencana jalan dalam pembuatan IMB ataupun peningkatan status hak atas tanahnya dari akte jual beli menjadi sertifikat hak milik. Maka sampai kapanpun permintaan akan hal itu tidak dapat diproses oleh departemen terkait pada pemerintahan Kota Malang.

Kemudian bila pemilik tanah yang terkena rencana jalan itu mau membuat dan menandatangani surat pernyataan penyerahan/pengalihan hak atas tanahnya. Maka ia menjadi terperangkap dalam kesepakatan yang disetujuinya sendiri. Apabila pada akhirnya rencana pembuatan jalan itu akan direalisasikan maka pemilik tanah itu tidak akan mempunyai nilai tawar (*bargaining*) lebih dalam mendapatkan haknya, yaitu nilai ganti rugi yang layak bagi kehidupannya. Artinya si pemilik tanah itu hanya bisa menuruti harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Malang. Padahal seyogyanya ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan:

1. Hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman,
2. Hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya,

3. Bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternative lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak,

4. Bantuan pemulihan pendapatan agar dicapai keadaan setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan;

Dari sini jelaslah terlihat bahwa surat tersebut mengindikasikan adanya tindakan pemaksaan dalam pengadaan tanah untuk rencana jalan di Kota Malang. Padahal roh dari UU no 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu adalah penetapan ganti rugi yang mengedepankan musyawarah. Yang artinya akan ada warga masyarakat Malang yang tidak mendapatkan haknya dengan layak, dan juga tidak mendapat perlakuan hukum yang sama di Kota Malang. Dan tentunya itu tidak sesuai dengan prinsip kesebandingan sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles yang di amini oleh M.Solly mengenai teori keadilan distributif.

Selanjutnya kita beranjak pada asas kepastian hukum dalam kaitannya dengan surat pernyataan penyerahan hak atas tanah yang terkena rencana jalan tersebut. Dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dari penguasa, dengan berdasar UUPA telah dibuat perangkat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang bagaimana penguasa/ pemerintah dapat menguasai tanah yang diperlukan apabila tanah tersebut dikuasai oleh rakyat. Ketentuan-ketentuan itu adalah ketentuan-ketentuan tentang pembebasan hak atas tanah atau yang lebih dikenal dengan pembebasan dan ketentuan-ketentuan tentang pencabutan hak. Di negeri ini masalah pertanahan selalu banyak mendapat sorotan dari berbagai mass media, terutama bagaimana untuk memberi perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan atau terkena proyek-proyek pemerintah. Hal demikian adalah benar jika dikaji bahwa tanah tersebut, di samping memiliki nilai ekonomis juga mempunyai nilai sosial. Artinya hak atas tanah itu tidak mutlak. Karena fungsi sosial inilah yang kadang kala kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan untuk kepentingan umum. Namun demikian negara harus tetap menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya, yang dijamin undang-undang.

Penguasaan tanah itu harus secara aman yang berarti bebas / dilindungi dari/terhadap gangguan-gangguan dan ada upaya untuk menanggulangnya.

Gangguan tersebut dapat berasal dari sesama warga masyarakat maupun dari pihak penguasa/ pemerintah. Gangguan dari pihak pemerintah adalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dasar filosofi yang harus menjadi basis UU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (selanjutnya disebut UU PTUP), sebagaimana pula halnya dengan UUPA adalah Pancasila khususnya sila kedua, keempat serta kelima sebagaimana telah termaktub pada konsiderans UU PTUP huruf a dan b. Seharusnya dengan pencantuman landasan filosofi tersebut harus mempertegas bahwa kegiatan pembangunan yang dimaksud sesungguhnya diabdikan untuk kepentingan siapa, dilakukan dengan cara yang bagaimana, serta bagaimana langkah mencapai cara dimaksud. Sila-sila Pancasila sebagaimana dinyatakan oleh Notonegoro (1984) merupakan pengisi dan pengarah serta menjiwai setiap norma-norma yang hendak dirumuskan pada setiap tertib hukum esensi utamanya adalah *sinkronisasi* dan *harmonisasi* peraturan perundang-undangan dalam tata urutan berjenjang sebagai sebuah susunan yang sistematis, logis, rasional dalam kerangka suatu tertib hukum.

Demi memahami tertib hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka kita perlu pula mengetahui tata perundangan terbaru yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang ketentuan baru dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi dan
7. Peraturan Daerah Kota/Kabupaten.

Dalam kaitannya dengan bahasan di atas, maka hal yang utama diulas di sini adalah tentang Undang-undang dan peraturan daerah. Pengertian dari undang-undang itu sendiri adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Tapi secara lebih

terperinci lagi dapatlah diartikan bahwa undang-undang adalah peraturan yang dibentuk oleh alat perlengkapan negara yang berwenang dan mengikat masyarakat. Pengertian Undang-undang ada 2 macam yaitu :

- Dalam arti materil : Setiap peraturan perundangan yang isinya mengatur masyarakat secara umum
- Dalam arti formal : Setiap peraturan perundangan yang dibentuk oleh alat perlengkapan Negara yang berwenang melalui cara dan prosedur yang berlaku.

Undang-undang mempunyai persyaratan untuk dapat berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga syarat kekuatan berlakunya undang-undang yaitu :

- a. Kekuatan Berlaku Yuridis
- b. Kekuatan Berlaku Sosiologis
- c. Kekuatan Berlaku Filosofis

Kemudian otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih berorientasi kepada masyarakat daerah (lebih bersifat kerakyatan) daripada pemerintah daerah, artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat adalah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Kewenangan pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat. Otonomi daerah memberikan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga daerah, kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah

memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan jalan hidupnya sendiri. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk Oleh DPRD dengan Persetujuan bersama Kepala Daerah”.

Sedangkan definisi lain tentang peraturan daerah berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota”. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (diperbarui menjadi UU No.12 Tahun 2008) tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Program penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi peraturan daerah. Ada berbagai jenis peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten, kota dan propinsi antara lain:

1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Tata Ruang Wilayah Daerah;
4. APBD;
5. Rencana Program Jangka
6. Menengah Daerah;
7. Perangkat Daerah;
8. Pemerintahan Desa;

9. Pengaturan umum lainnya.

Perda pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Proses penyusunan peraturan daerah melalui beberapa tahap. Penyusunan perda dimulai dengan perumusan masalah yang akan diatur dalam perda tersebut. Masalah yang dimaksud adalah masalah-masalah sosial atau publik. Pada umumnya masalah sosial dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu sebagai berikut :

a. Masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya: maraknya perjudian atau beredarnya minuman keras dalam masyarakat sehingga membuat kehidupan masyarakat terganggu.

b. Masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang tidak lagi Proporsional dengan keadaan masyarakat. Misalnya, perda tentang retribusi pemeriksaan kesehatan yang sangat memberatkan masyarakat kecil sehingga peraturan daerah tersebut harus diganti. Pembuatan suatu peraturan, baik peraturan pusat maupun peraturan daerah, pada dasarnya hampir sama mulai dari asas-asasnya, materi muatannya dan sebagainya.

Menurut Lon Fuller ada 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum.¹ Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu. Artinya suatu sistem hukum harus berorientasi bukan hanya saat ini tapi juga implikasi yang ditimbulkannya pada masa yang akan datang.

1. Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;

Artinya peraturan itu harus disosialisasikan kepada masyarakat luas.

2. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;

Artinya pemberlakuan aturan itu setelah diundangkan oleh pemerintah.

3. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;

Rumusan itu harus dibuat sesederhana mungkin agar mudah dipahami

4. Tidak boleh ada aturan yang saling bertentangan;

¹L.Fuller, Lon, *The Morality of Law*, (New Haven, Connecticut: Yale University Press. 1964), pp. viii, 202.

Artinya aturan yang di bawah harus mengikuti aturan yang di atasnya .

5.Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;

Artinya suatu tindakan harus dilakukan sesuai dengan kewajaran dan kenyataan yang terjadi.

6.Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;

Artinya suatu tindakan harus dilakukan sesuai dengan kewajaran dan kenyataan yang terjadi.

7.Tidak boleh sering diubah-ubah;

Artinya aturan itu harus tetap agar masyarakat tidak bingung melaksanakannya.

8.Ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Artinya peraturan dan pelaksanaan harus berjalan beriringan agar tidak terjadi kekacauan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

Penerapan syarat pembuatan surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan ini, bila dikaitkan dengan asas kepastian hukum di atas bertentangan dengan butir no 9 yaitu menyebabkan kebingungan dan kekhawatiran secara luas dalam benak masyarakat yang memiliki tanah terkena rencana jalan serta para petugas pemerintah yang menjalankan aturan tersebut. Bagi masyarakat awam yang tidak mengetahui hak-haknya hanya akan bisa pasrah menerima besaran ganti rugi yang tidak sesuai ekspektasi mereka, sedangkan bagi petugas pelaksanaannya akan merasa khawatir bila ada pihak yang memahami aturan yang berlaku dan menyebabkan mereka bisa secara bersama-sama dituduh melakukan persekongkolan dalam melakukan korupsi. Artinya pula

dengan adanya surat pernyataan penyerahan/pengalihan hak atas tanah yang terkena rencana jalan itu tidak memenuhikutir no 5 dari asas yang disebutkan oleh Lon Fuller di atas yaitu tidak boleh ada aturan yang saling bertentangan. Kesimpulannya Perda kota Malang no 11 tahun 2004 tersebut bersubstansi pemaksaan, yang artinya tidak sejalan dengan undang-undang di atasnya yaitu UU no 2 tahun 2012 yang mengamanatkan adanya musyawarah dalam pelaksanaannya. Jadi Perda tersebut bertentangan dengan undang-undang yang berada di atasnya.

B. Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Yang Diwajibkan Membuat Surat Pernyataan Pengalihan Hak Atas Tanah Yang Terkena Rencana Jalan di Kota Malang

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk siapapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah nasional. Selanjutnya bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan itu tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting untuk dipahami karena di dalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Artinya apabila tanah dikuasai oleh pemegang hak secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan musyawarah terlebih dulu serta dengan tata cara yang telah diatur oleh undang-undang.

Perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dilindungi oleh Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut selain pembayaran dengan nilai uang juga harus dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang. Ganti rugi Hak Milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh. Perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam pengadaan tanah untuk

pembangunan telah diatur dalam berbagai aturan yang terus mengalami perubahan. Yang terakhir adalah pada pasal 9 ayat 2 UU No 2 tahun 2012 yang menyatakan bahwa pada dasarnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Kemudian lebih ditekankan lagi pada Pasal 5 UU No 2 tahun 2012 dimana pemilik tanah wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya selama belum ada kesepakatan mengenai ganti kerugian dan belum ada pemberian ganti kerugian, pemilik tanah tidak wajib melepaskan tanahnya.

Undang-undang No 2 tahun 2012 pada peraturan pelaksanaannya terus mengalami perubahan. Yang dibuktikan dengan adanya empat kali perubahan dari Perpres No 71 tahun 2012. Perubahan yang terjadi secara terus menerus itu bertujuan untuk menyempurnakan substansi yang ada di dalamnya, dalam arti guna mencapai hal-hal yang lebih baik dari sebelumnya. Tentunya diharapkan paling tidak dapat menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terkait di dalamnya. Selain itu jelas pula dinyatakan dalam alinea keempat UUD NRI 1945 bahwa sebagai negara hukum, Indonesia wajib melindungi segenap bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum.

Selanjutnya menurut Sri Soemantri Martosoewignyo (yang mengutip dari Disertasi Antje M. Mak'moen) dikemukakan bahwa sebagai Negara Hukum harus memenuhi 4 (empat) kriteria yaitu:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganegara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Dari kriteria negara tersebut di atas, maka hukum yang dibuat harus melindungi warganya serta bermanfaat bagi masyarakat,² sebagaimana yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham dalam konsepsinya yang menyatakan bahwa hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia. Aspek yuridis

²Otje Salman, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Armico, 1984), hlm. 11.

dari suatu peraturan perundang-undangan dimulai dari substansinya, yakni bahwa peraturan harus dapat menerjemahkan falsafah yang mendasarinya dalam ketentuan-ketentuannya.³ Disamping itu wadah suatu pengaturan ditentukan oleh materi muatannya. Filosofi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia adalah komunalistik-religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan tersebut dalam pasal 6 UUPA dirumuskan dengan kata-kata yang berbunyi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang antara lain berarti bahwa kepentingan bermasalah yang harus didahulukan. Kepentingan perseorangan harus tunduk pada kepentingan umum.

Atas dasar uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa secara implisit Undang-Undang Dasar 1945 mengakui eksistensi hak milik atas tanah sebagai hak yang bersifat asas. Meskipun demikian, mengingat manusia harus hidup bermasyarakat, maka penggunaan hak asasi tersebut tidak akan bersifat mutlak, akan tetapi mengalami batasan-batasan tertentu. Hal ini diwujudkan dengan adanya ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa hak milik atas tanah berfungsi sosial. Konsekuensinya tindakan pengurangan atau peniadaan hak seseorang atas tanah karena diperlukan pihak lain harus diatur dalam undang-undang. Konsep *the rule of law* maupun konsep *rechtstaat* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan bagi Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah rakyat berdasarkan asas kerukunan, sehingga hak-hak asasi manusia menurut ajaran Pancasila adalah hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir. Sehingga dapat ditarik kesimpulan Negara Hukum Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;

³Jeremy Bentham, *Teori-teori Perundang-undangan*, (Jakarta: Nusa Media, 2006) hlm.30.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut, perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap pemerintah diarahkan kepada:

- a. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau mengurangi terjadinya perselisihan dan dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan daripada sarana perlindungan hukum yang represif;
- b. Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah;
- c. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan sebaiknya merupakan “*ultimum remedium*” dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tenteram, terutama melalui hukum acaranya.

Bila dikaitkan dengan pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia, asas kerukunan akan semakin penting arti dan peranannya. Tanpa asas kerukunan, pelaksanaan pembangunan akan menjurus kepada tindakan-tindakan yang dapat mengurangi hak-hak politik rakyat, termasuk hak-hak asasi. Asas kerukunan diharapkan akan tampil sebagai saringan (*filter*) terhadap kemungkinan ekspansi birokrasi sehingga hak-hak politik rakyat termasuk hak-hak asasi senantiasa mendapat tempat yang layak serta perlindungan yang wajar.

Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan Jeremy Bentham dengan aliran utilitarianisme-nya dimana ia melihat tugas hukum adalah memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Bentham memandang bahwa kepentingan masyarakat dan juga kepentingan individu harus diperhatikan dalam segala langkah yang diambil oleh pemerintah. Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dianalisa dalam aturan hukumnya dengan cara:

1. membatasi pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah;
2. melindungi hak-hak atas tanah;
3. melindungi penggantian kerugian.

Jika pendapat Bentham dikaitkan dengan perlindungan hukum dengan hal tersebut sebagai berikut Pasal 18 UUPA yang merupakan dasar pencabutan hak atas tanah yang kemudian diimplementasikan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa kepentingan umum termasuk kepentingan negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak. Perlindungan hukum ini sesuai dengan teori Jeremy Bentham karena dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa apabila pemilik hak atas tanah tidak bersedia menerima ganti rugi yang ditetapkan oleh presiden karena jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi, dalam hal ini pemilik hak atas tanah tidak dapat mempertahankan haknya karena asas fungsi sosial, namun hak-hak masyarakat harus dilindungi sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar 1945.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah yang dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi yang memerlukan tanah. Tata cara tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa pada perlindungan hukum preventif,⁴ subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Dasar dan cara perhitungan ganti rugi ditetapkan atas harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan. Sedangkan untuk nilai jual bangunan dan tanaman ditaksir oleh instansi yang bertanggung jawab dalam bidang masing-masing. Ada dua hal penting yaitu menyangkut proses musyawarah dan penentuan besarnya ganti rugi. Proses

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 90.

musyawarah hendaknya benar-benar dilakukan diantara para pihak yang posisinya sederajat dan bukan sekedar dilakukan sebagai formalitas belaka. Selain itu, dalam penentuan besarnya ganti rugi dapat pula dipertimbangkan kerugian-kerugian immaterial yang dipikul oleh calon mantan pemegang hak atas tanah seperti misalnya kerugian karena mengalami disorientasi karena mesti pindah ke lingkungan yang baru, kerugian karena kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk menikmati keuntungan dari fasilitas-fasilitas yang dibangun dan menyebabkan harga menjadi naik.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai dua cara: yaitu secara sukarela dan cara wajib. Dalam hal secara sukarela seharusnya dilaksanakan secara musyawarah, namun pada pelaksanaannya dilaksanakan dengan cara intimidasi, teror, dan ancaman serta bentuk ketakutan lainnya, sehingga musyawarah tersebut sifatnya semu, maka lebih baik digunakan dengan cara wajib yang telah lengkap pengaturannya, yaitu dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, sedangkan secara sukarela belum ada undang-undangnya. Berikut analisa terhadap anatomi surat pernyataan pengalihan hak atas tanah yang terkena rencana jalan.

1. Tinjauan Filosofis

a. Dari sudut pandang negara

-Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

-Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

-Makna penguasaan negara: “...bahwa rakyat secara kolektif itu, dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 memberikan mandat kepada negara

b. Dari Sudut Pandang Pihak Yang Tanahnya Diperlukan Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum.

• Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945: “setiap orang yang berhak

mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

- Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: “dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

- Pada pasal 1 angka 2 Undang-undang no 2 tahun 2012 menyatakan bahwa masyarakat berhak mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

c. Dari Segi (Hak) Atas Tanah

Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

d. Menguji Aspek Filosofis Dari Surat Pernyataan Pengalihan Hak Atas Tanah Terkena Rencana Jalan Pada Perda no 11 tahun 2004

Dalam perda ini sebenarnya hanya mengurus masalah retribusi perijinan bangunan dan tidak berkaitan langsung dengan proses pengadaan tanah untuk rencana jalan, tapi menjadi terkait manakala ada pemilik sebuah rumah atau pemilik tanah yang akan mendirikan bangunan di tanah yang terkena rencana jalan dan ingin mengurus ijin mendirikan bangunannya. Karena rencana jalan yang diplot oleh pemerintah itu merupakan program pemerintah dalam membangun daerah agar lebih berkembang. Artinya pembangunan untuk kepentingan umum dapat menjamin keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan, dalam arti bahwa pihak yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanahnya, dan pihak yang tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum tidak mengalami penurunan kesejahteraan sosial ekonominya, setelah tanahnya dilepaskan, dalam hal ini tidak ditemukan dalam naskah

akademik landasan filosofis yang secara eksplisit merujuk pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah pada kewenangan negara untuk menguasai, namun tidak disinggung tentang tolok ukur “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

2. Tinjauan Sosiologis

Secara sosiologis pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan keter sediaan tanah. Tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum tersebut pada umum nya sudah dikuasai oleh orang perorangan, badan hukum atau oleh masyarakat hukum adat. Sehingga untuk memenuhi itu diperlukan landasan hukum yang dapat digunakan Pemerintah untuk memperoleh tanah bagi kepentingan umum. Namun hambatan utama dari kegiatan tersebut adalah, masalah pembebasan tanah.

- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Juncto Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 juncto Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dinilai belum efektif ketika dilaksanakan dilapangan sehingga pihak yang memerlukan tanah mengalami hambatan dalam perolehan tanahnya.

- Pihak yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum, enggan melepaskan tanahnya karena khawatir bahwa ganti kerugian yang ditawarkan tidak memberikan jaminan akan kepastian keberlangsungan kehidupannya.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 disusun sebagai landasan hukum perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang dapat memberikan keseimbangan antara kepentingan pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum. Diharapkan aspek keseimbangan ini harus dapat dijumpai dalam rumusan pasal dan implementasinya.

3. Tinjauan Yuridis

a. Umum

Sesuai konsepsi Hukum Tanah Nasional, perolehan tanah untuk kepentingan umum dibedakan menjadi:

- Bila pihak pemegang hak atas tanah bersedia melepaskan tanahnya secara sukarela dengan menerima ganti kerugian atas dasar musyawarah, maka cara yang ditempuh adalah “Pengadaan Tanah”.

- Bila jalan musyawarah tidak mencapai hasil yang diharapkan, Pemerintah sesuai dengan wewenangnya, dapat mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan dengan cara pencabutan hak atas tanah disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

b. Landasan Hukum

- Pengadaan tanah: Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, sebelumnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 juncto Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1994, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juncto Peraturan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007.
- Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria:”Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut,dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

c. Format Pemenuhan Persyaratan

Landasan Hukum: Pasal 10 ayat (1) khususnya huruf a Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- Perintah Undang-Undang yang diimplementasikan pada Peraturan Daerah
- Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat;

d. Substansi

- Persandingan antara “cara penetapan ganti kerugian” yang akan terbentuk berdasar pada peraturan daerah Kota Malang No 11 tahun 2004 dengan undang-undang no 2 tahun 2012.

Undang-undang No 2 tahun 2012 mengedepankan musyawarah, sedang adanya surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan pada peraturan daerah Kota Malang No 11 tahun 2004 mengindikasikan adanya pemaksaan.

- Penolakan atau keberatan pihak yang berhak atas tanah

Keberatan terhadap penawaran ganti kerugian. Dimana pihak yang tidak terkena kewajiban menandatangani surat pernyataan itu memiliki kesempatan untuk bernegosiasi(musyawarah) dalam menentukan besaran ganti kerugian atas tanah yang dimilikinya, Sedangkan masyarakat yang telah menandatangani surat pernyataan Pengalihan hak itu dengan terpaksa menerima ganti kerugian hanya sebesar nilai jual obyek pajak (NJOP) tanah yang dimilikinya tersebut. Padahal penilaian Besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: Tanah; Ruang atas tanah dan bawah tanah; Bangunan; tanaman; Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau Kerugian lain yang dapat dinilai

- Menabrak prinsip”hukum sebagai sistem”

Jika dalam Perda Kota Malang no 11 tahun 2004 yang menjadi dasar hukum munculnya surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan itu secara implisit merujuk pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah pada kewenangan negara untuk menguasai serta menafikan tolok ukur “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sedangkan terkait dengan pengadaan tanah pada pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 mengarahkannya pada ganti rugi yang layak dan adil. Dalam ilmu hukum, salah satu prinsip dasar adalah ”hukum sebagai sistem”, artinya: “hukum itu merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian atau unsur yang berkaitan erat satu sama lain”. Sistem hukum itu bersifat kontinyu, sekalipun peraturan berubah-ubah, namun sistemnya selalu sama, bersifat kontinyu, dan berkesinambungan. Yang artinya sesuai dengan amanat dari undang-undang no 12 tahun 2011 bahwa perda harus bersinergi dengan aturan yang berada di atasnya yaitu undang-undang.

Simpulan

1. Akibat hukum bagi masyarakat yang tidak membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan di Kota Malang itu baik secara pidana maupun perdata sebenarnya tidak ada. Karena persyaratan itu hanya merupakan persyaratan administrasi dalam pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan.

2. Bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat yang diwajibkan membuat surat pernyataan pengalihan hak atas tanah terkena rencana jalan adalah :

- Perlindungan sebagaimana diatur Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 28 huruf h angka 4, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut selain pembayaran dengan nilai uang juga harus dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang.
- pasal 9 ayat 2 UU No 2 tahun 2012 yang menyatakan bahwa pada dasarnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bentham, Jeremy. *Teori-teori Perundang-Undangan*. Jakarta: Nusa media, 2006.

Fuller. Lon L. *The Morality of Law*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1964.

Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Salman, Otje. *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: Armico, 1984.